

KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN UU NO. 22 TAHUN 1999

*Oleh: F. Sugeng Istanto**

I. PENDAHULUAN

Ketika masih dalam derasnya arus reformasi yang sedang berlaku pada tanggal 4 Mei 1999 Presiden telah mengesahkan (baca menetapkan) Undang-undang Republik Indonesia (UU) no. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini menetapkan tidak berlakunya lagi UU no. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan UU No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Kedua UU terakhir itu dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan dan jiwa Undang-undang Dasar tahun 1945 (UUD 1945). Dalam pada itu pada tanggal 16 Juni 1999 telah muncul dan beredar suatu Konsep Rancangan Undang-undang (RUU) tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI). Konsep RUU itu dimaksudkan untuk menggantikan UU no. 28 tahun 1997 tentang POLRI yang dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan ketatanegaraan Republik Indonesia. Dari sejumlah masalah yang timbul dan dapat dibahas dalam hubungan antara UU no. 22 tahun 1999 dan Konsep RUU itu, tulisan ini bermaksud membahas masalah apakah pengaturan POLRI dalam Konsep RUU itu sesuai dengan sistem ketatanegaraan yang telah ditetapkan dalam UU no. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Untuk memudahkan pembahasan masalah itu perlu kiranya dirumuskan terlebih dahulu pengertian POLRI dalam Konsep RUU itu dan pengertian sistem ketatanegaraan dalam UU Pemerintahan Daerah tersebut. Yang dimaksud

dengan POLRI dalam Konsep RUU itu ialah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang keamanan dalam negeri¹. Konsep RUU itu membedakan antara POLRI dan pejabat POLRI. Pejabat POLRI dalam Konsep RUU itu diartikan sebagai setiap anggota POLRI yang masih aktif². Konsep RUU itu sendiri tidak merumuskan pengertian polisi yang menjadi pangkal istilah kepolisian. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia polisi diartikan sebagai badan/lembaga pemerintah yang bertugas memelihara ketertiban masyarakat atau anggota badan/lembaga pemerintah yang bertugas memelihara ketertiban masyarakat itu. Pengertian polisi dalam Kamus Besar itu mencakup dua pengertian sekaligus, yakni badan/lembaganya dan anggotanya. Pengertian polisi dalam Kamus Besar itu tampak lebih sederhana dan mudah dimengerti. Pengertian polisi dalam Kamus Besar itulah yang hidup dalam masyarakat. Walaupun demikian pengertian POLRI yang digunakan dalam tulisan ini adalah pengertian yang dirumuskan dalam Konsep RUU di atas.

Konsep RUU POLRI tidak merumuskan apa yang dimaksud dengan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang diacu. Sebagai definisi kerja dalam tulisan ini yang dimaksud dengan sistem ketatanegaraan adalah rangkaian hubungan kekuasaan antara alat perlengkapan negara (staatsorgaan). Sistem ketatanegaraan itu dapat menyangkut hubungan antara alat perlengkapan negara yang kekuasaannya meliputi seluruh wilayah negara (Pemerintah Pusat) dan alat perlengkapan

* Prof., Dr., S.H.; Guru Besar pada Fakultas Hukum - UGM

¹ Pasal 6 Konsep RUU.

² Pasal 1, no.2.

negara yang kekuasaannya terbatas meliputi sebagian wilayah negara saja (Pemerintah Lokal/setempat) atau menyangkut hubungan antara alat perlengkapan negara yang kekuasaannya meliputi wilayah yang sama tetapi berbeda urusan pemerintahannya.

Dalam usaha memecahkan masalah yang diutarakan di muka tulisan ini selanjutnya hendak menelaah sistem ketatanegaraan dalam UU no. 22 tahun 1999, sistem ketatanegaraan dalam Konsep RUU 16 Juni 1999, dan kesesuaian pengaturan POLRI dalam Konsep RUU dan sistem ketatanegaraan UU no. 22 tahun 1999. Berdasarkan penelaahan itu akan dicoba untuk membuat suatu kesimpulan.

II. SISTEM KETATANEGARAAN UU NO. 22 TAHUN 1999

Pengaturan Pemerintah Daerah dalam UU no. 22 tahun 1999 didasarkan pada UUD 1945, khususnya pada ketentuan Pasal 1 ayat (1), yang menetapkan bentuk negara kesatuan Republik Indonesia, dan Pasal 18, yang mengatur pemerintahan daerah. Konsiderans UU itu secara eksplisit mempertimbangkan bahwa sistem pemerintahan negara kesatuan Indonesia menurut UUD 1945 memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan otonomi Daerah. Penjelasan UU itu mengutarakan bahwa pelaksanaan otonomi Daerah berdasarkan UU itu dilakukan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada Daerah.

Pengaturan Pemerintahan Daerah dengan otonomi luas dalam negara kesatuan Indonesia itu oleh UU no. 22 tahun 1999 itu diwujudkan dengan membagi wilayah Negara Kesatuan Indonesia itu menjadi Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota³. Dalam UU itu tidak secara eksplisit ditetapkan bahwa wilayah Daerah Provinsi dibagi habis oleh

Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Tetapi UU itu menetapkan bahwa Daerah-daerah itu dalam kerangka pelaksanaan asas desentralisasi masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarki satu sama lain⁴.

Dalam hubungan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah UU Pemerintahan Daerah itu menggunakan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas bantuan. Hubungan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi ditetapkan berdasarkan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Dengan demikian Daerah Provinsi merupakan Daerah Otonom dan sekaligus juga merupakan Wilayah Administratif. Hubungan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi, di satu pihak, dengan Daerah Kabupaten atau Daerah Kota, dilain pihak, ditetapkan berdasarkan asas desentralisasi saja. Asas tugas bantuan berlaku dalam hubungan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, di satu pihak, dengan Desa, dilain pihak⁵. Dari ketentuan yang menetapkan bahwa penentuan kekuasaan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota hanya didasarkan pada asas desentralisasi saja tampak bahwa titik berat pemerintahan lokal diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Berdasarkan asas desentralisasi itu Daerah Kabupaten dan Daerah Kota itu masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarki dengan kekuasaan lain. Namun karena berada di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia maka berdirinya sendiri Daerah itu tidaklah penuh.

Bahwa titik berat pemerintahan lokal diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tampak pula dari kewenangan yang ditetapkan bagi dua Daerah itu. UU Pemerintahan Daerah itu menetapkan bahwa kewenangan dua Daerah itu mencakup semua pemerintahan setelah dikurangi kewenangan Pemerintah Pusat dan kewenangan Daerah

³ Pasal 2 ayat (1) UU no.22 Tahun 1999.

⁴ Pasal 4 ayat (2) UU no. 22 tahun 1999.

⁵ Penjelasan Umum, 1 i, (8) UU no. 22 tahun 1999.

Provinsi yang jumlahnya sangat sedikit⁶. Kewenangan Pemerintah Pusat yang ditetapkan dalam UU itu ialah kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain yang telah dirinci secara limitatif⁷. Adapun kewenangan dari Daerah Provinsi yang ditetapkan UU itu ialah kewenangan di bidang pemerintahan yang bersifat lintas Daerah Kabupaten/Kota, kewenangan di bidang pemerintahan yang belum dilaksanakan Daerah Kabupaten/Kota, dan kewenangan Provinsi sebagai Wilayah Administratif, yakni kewenangan yang dilimpahkan kepada Gubernur⁸. Kewenangan pemerintahan selain yang disebut itu adalah kewenangan Daerah Kabupaten/Kota.

Demikianlah sistem ketatanegaraan yang merupakan bingkai pengaturan Pemerintahan Daerah dalam UU no. 22 tahun 1999.

III. SISTEM KETATANEGARAAN KONSEP RUU POLRI

Konsep RUU 16 Juni 1999 tentang POLRI juga disusun berdasarkan UUD 1945. Namun Konsep RUU itu tidak secara eksplisit menyatakan bahwa pengaturan POLRI itu didasarkan pada bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Beberapa ketentuan dan penjelasan UUD 1945 yang dicantumkan dalam konsiderans tidak berkait dengan bentuk negara kesatuan. Ketentuan UUD 1945 yang ditunjuk itu berkait dengan dasar hukum pembentukan

UU⁹, dan kedudukan warganegara di dalam hukum dan pemerintahan¹⁰. Adapun penjelasan UUD yang disebut dalam konsiderans itu menunjuk pada kedudukan Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah Majelis¹¹, Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai salah satu pokok pikiran dalam Pembukaan UUD¹², dan Indonesia sebagai negara yang berdasar atas hukum¹³.

Secara implisit tampak bahwa Konsep RUU itu sebenarnya juga mendasarkan diri pada bentuk negara kesatuan. Hal itu tampak dari ketentuan yang menetapkan POLRI sebagai satu kesatuan organisasi yang disusun secara berjenjang dari tingkat pusat sampai tingkat daerah dan yang pelaksanaan fungsinya dapat dilakukan di seluruh wilayah negara Indonesia¹⁴. Di samping itu kedudukan POLRI sebagai satu kesatuan organisasi juga tampak dari ketentuan yang menetapkan bahwa POLRI dipimpin oleh seorang Kepala POLRI yang menyelenggarakan pimpinan teknis atas POLRI, merumuskan kebijakan kepolisian, dan menetapkan kebijakan penegakan hukum pidana¹⁵.

Walaupun POLRI merupakan suatu kesatuan yang pelaksanaan fungsinya dapat dilakukan di seluruh wilayah negara Indonesia namun wilayah hukum POLRI itu dibagi dalam wilayah hukum POLRI yang lebih kecil¹⁶. Konsep RUU itu tidak mengatur macam bagian wilayah hukum POLRI itu. Konsep RUU itu juga tidak mengatur hubungan kekuasaan antar wilayah hukum POLRI ter-

⁶ Pasal 11 ayat (1) UU No.22 tahun 1999.

⁷ Pasal 7 UU no. 22 tahun 1999.

⁸ Pasal 9 UU no. 22 tahun 1999.

⁹ Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.

¹⁰ Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.

¹¹ Penjelasan Sistem Pemerintahan Negara SPNJ butir IV.

¹² Penjelasan Umum butir II angka 4 UUD 1945.

¹³ Penjelasan Umum, SPN butir I UUD 1945.

¹⁴ Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) Konsep RUU.

¹⁵ Pasal 10 Konsep RUU.

¹⁶ Pasal 7 ayat (1), Pasal 8 Konsep RUU.

sebut. Meskipun demikian dari ketentuan-ketentuan Konsep RUU yang terurai di atas tampak bahwa hubungan kekuasaan antar wilayah hukum POLRI dengan bagian wilayah hukum POLRI didasarkan pada asas sentralisasi, yakni pemerintahan yang terbagi dalam wilayah yang diselenggarakan oleh pejabat yang tunduk dan harus melaksanakan kehendak pemerintah pusat¹⁷.

Dalam hubungan antara wilayah hukum POLRI dengan bagian wilayahnya yang didasarkan pada asas sentralisasi itu POLRI yang menguasai bagian wilayah hukum POLRI itu tidaklah berdiri sendiri dan tidak pula tidak mempunyai hubungan hirarki dengan POLRI yang menguasai wilayah hukum POLRI yang meliputi bagian wilayah tersebut. POLRI yang menguasai bagian wilayah hukum POLRI itu tunduk dan harus melaksanakan kehendak POLRI Pusat. POLRI yang menguasai bagian wilayah hukum POLRI itu dengan demikian tidak mempunyai kewenangan tersendiri. POLRI itu hanya melaksanakan urusan kepolisian POLRI Pusat sesuai dengan kehendak dan kebijakan POLRI Pusat.

Demikianlah secara ringkas sistem ketatanegaraan yang merupakan bingkai yang melandasi pengaturan POLRI dalam Konsep RUU 16 Juni 1999.

IV. KESESUAIAN SISTEM KETATANEGARAAN UU NO. 22 TAHUN 1999 DAN SISTEM KETATANEGARAAN KONSEP RUU POLRI

Dari uraian di muka tampak bahwa sistem ketatanegaraan UU no. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan sistem ketatanegaraan Konsep RUU 16 Juni 1999 tentang POLRI sama-sama dilandasi oleh asas negara kesatuan seperti yang ditetapkan dalam UUD

1945. Dalam hal demikian pengaturan Pemerintahan Daerah maupun POLRI itu sama-sama didasarkan pada rangkaian alat perlengkapan negara yang tersusun dalam satu kesatuan organisasi dan hubungan kekuasaan alat perlengkapan negara dalam rangkaian itu berpuncak pada satu jabatan yang mempunyai kekuasaan tertinggi. Hubungan kekuasaan demikian dalam UUD 1945 dirumuskan dengan menetapkan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat¹⁸. Dalam UUD Sementara 1950 hubungan kekuasaan itu dirumuskan dengan menetapkan bahwa kedaulatan Republik Indonesia adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁹

Namun demikian sistem ketatanegaraan UU Pemerintahan Daerah berbeda dengan sistem ketatanegaraan Konsep RUU POLRI karena UU Pemerintahan Daerah itu berdasarkan diri pada asas negara kesatuan yang disertai dengan asas desentralisasi sedang Konsep RUU POLRI berdasarkan diri pada asas negara kesatuan yang disertai asas sentralisasi. Dengan berdasarkan diri pada asas negara kesatuan yang disertai desentralisasi maka, sebagai perwujudan dari asas negara kesatuan, Pemerintah Daerah tetap merupakan satu kesatuan organisasi dengan Pemerintah Pusat tetapi, sebagai perwujudan dari asas desentralisasi, Pemerintah Daerah sampai batas tertentu mempunyai kemandirian (*zelfstandigheid*) sendiri. Pemerintah Daerah merupakan satu kesatuan dengan Pemerintah Pusat berarti bahwa tetap ada hubungan hirarki antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hubungan hirarki itu terwujud dalam kewenangan Pemerintah Pusat mengatur dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

¹⁷ Lihat Kleintjes, dalam Sugeng Istanto, 1971, *Beberapa Segi Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Indonesia*, Karyaputra, Yogyakarta, p.19

¹⁸ Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

¹⁹ Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS.

Ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU no. 22 tahun 1999 yang menetapkan bahwa daerah-daerah masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarki satu sama lain tidaklah sesuai dengan sistem ketatanegaraan yang berdasar asas negara kesatuan. Diukur dengan asas negara kesatuan ketentuan Pasal 4 ayat (2) itu "kebablasan". Ketentuan yang meniadakan hubungan hirarki antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat itu membuat Pemerintah Daerah menjadi sama dengan negara bagian. Dengan demikian ketentuan itu telah merubah asas negara kesatuan menjadi asas negara federal. Dalam negara federal urusan negara dibagi antara Pemerintah Federal dan Pemerintah Negara Bagian. Pembagian itu sedemikian rupa hingga Pemerintah Federal dan Pemerintah Negara Bagian tidak dibenarkan saling mencampuri urusan pemerintahan mereka masing-masing. Dalam hal demikian Pemerintah Federal tidak berwenang mengatur atau mengawasi penyelenggaraan urusan pemerintahan Pemerintah Negara Bagian.

Kemandirian Pemerintah Daerah itu terwujud dalam kewenangan Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya. Kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan Daerah itu adalah kewenangan otonomi daerah. UU no. 22 tahun 1999 menetapkan kewenangan otonomi daerah yang luas, yang dititik beratkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan setelah dikurangi dengan kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi adalah kewenangan pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Kewenangan otonomi Daerah Kabupaten/Kota itu luas, bahkan luas sekali, mengingat bahwa kewenangan Pemerintah Pusat dan kewenangan Daerah Provinsi yang ditetapkan UU itu hanya sedikit, yakni kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama

serta kewenangan bidang lain yang telah dirinci sebagai kewenangan Pemerintah Pusat, dan kewenangan Daerah Provinsi yang berupa kewenangan bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten/kota, wewenang yang tidak/belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten/Kota, dan kewenangan administratif Wilayah Provinsi. Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota itu bahkan lebih luas dari pada kewenangan pemerintahan Negara Bagian dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat dahulu. Dalam Konstitusi itu kewenangan pemerintahan Negara Bagian adalah seluruh kewenangan pemerintahan negara setelah dikurangi sejumlah 44 kewenangan pemerintahan Pemerintah Federal²⁰. Namun demikian pemberian otonomi yang luas itu tidaklah bertentangan dengan asas negara kesatuan asalkan hubungan hirarki antara Pemerintah Pusat dan Daerah itu tetap dipertahankan. Hubungan hirarki itulah yang membuat Pemerintah Pusat dan Daerah menjadi satu kesatuan organisasi.

Pembuatan Konsep RUU POLRI yang bertujuan hendak menyesuaikan diri dengan ketatanegaraan Indonesia dengan sendirinya termasuk juga disesuaikan dengan sistem ketatanegaraan yang telah ditetapkan dalam UU no. 22 tahun 1999. Hal itu disebabkan karena Konsep RUU itu dibuat setelah ditetapkannya UU tersebut. Penyesuaian dengan sistem ketatanegaraan UU no. 22 tahun 1999 berarti menyesuaikan sistem ketatanegaraan POLRI dengan sistem ketatanegaraan Pemerintahan Daerah yang didasarkan pada asas negara kesatuan yang disertai dengan asas desentralisasi. Seperti telah diutarakan di muka sistem ketatanegaraan POLRI dalam Konsep RUU itu didasarkan pada asas negara kesatuan yang disertai asas sentralisasi. Dengan demikian perbedaan antara sistem ketatanegaraan UU no. 22 tahun 1999 dan Konsep RUU POLRI 16 Juni 1999 terletak pada asas desen-

²⁰ Pasal 51 jp. Lampiran Konstitusi RIS

tralisasi dan asas sentralisasi yang menyertai asas negara kesatuan yang melandasi dua perangkat peraturan tersebut. Penyesuaian sistem ketatanegaraan POLRI dalam Konsep RUU itu pada sistem ketatanegaraan UU no. 22 tahun 1999 lalu menjadi bagaimana penyesuaian pengaturan POLRI yang berasaskan sentralisasi itu ke dalam sistem ketatanegaraan Pemerintah Daerah yang berasaskan desentralisasi.

Untuk menentukan apakah sistem ketatanegaraan POLRI yang sentralistik itu perlu disesuaikan dengan sistem Pemerintahan Daerah yang desentralistik itu perlu dipastikan terlebih dahulu apakah fungsi kepolisian merupakan kewenangan Daerah. Jawaban pertanyaan itu ditentukan UU no. 22 tahun 1999 yang menetapkan bahwa semua kewenangan pemerintahan merupakan kewenangan Daerah kecuali kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi. Kewenangan Pemerintah Pusat yang ditetapkan secara limitatif itu ialah kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain yang telah dirinci²¹. Berdasarkan ketentuan tersebut tampak bahwa fungsi kepolisian, yang juga merupakan salah satu fungsi pemerintahan²², tidaklah termasuk kewenangan pemerintahan yang dikecualikan sebagai kewenangan Daerah. Dengan demikian menurut UU no. 22 tahun 1999 fungsi kepolisian merupakan kewenangan Daerah. Fungsi kepolisian termasuk fungsi yang didesentralisasikan dan oleh karena itu pengaturan POLRI semestinya disesuaikan dengan sistem ketatanegaraan UU Pemerintahan Daerah itu.

Penyesuaian pengaturan POLRI dalam sistem ketatanegaraan Pemerintahan Daerah

yang berlandaskan asas desentralisasi itu setidaknya tidaknya dengan merubah ketentuan Konsep RUU POLRI yang menetapkan bahwa POLRI merupakan satu kesatuan yang organisasinya disusun secara berjenjang dari tingkat pusat sampai tingkat daerah menjadi bagian wilayah hukum POLRI²³. Ketentuan lain yang perlu dirubah ialah ketentuan yang menetapkan bahwa pelaksanaan fungsi kepolisian oleh pejabat POLRI dapat dilakukan di seluruh wilayah negara Republik Indonesia²⁴. Dua ketentuan itu tidak sesuai dengan asas desentralisasi.

Dalam sistem ketatanegaraan yang berasaskan desentralisasi organisasi alat perlengkapan negara dibagi dan dikelompokkan dari organisasi alat perlengkapan negara yang besar, yang kekuasaannya meliputi wilayah yang luas, menjadi organisasi alat perlengkapan negara yang lebih kecil, yang kekuasaannya meliputi wilayah yang lebih sempit, yang, sampai taraf tertentu, mempunyai kemandirian. Bagian wilayah hukum POLRI dalam Konsep RUU di atas tidak ditetapkan sebagai bagian wilayah hukum POLRI yang "mandiri".

Bila fungsi kepolisian merupakan fungsi pemerintahan yang didesentralisasikan kepada Daerah maka pelaksanaan fungsi kepolisian oleh pejabat POLRI juga tidak dapat dilakukan di seluruh wilayah negara Republik Indonesia²⁵. Hal itu disebabkan karena dalam sistem ketatanegaraan yang berasaskan desentralisasi kewenangan yang didesentralisasikan hanya dapat dilakukan oleh alat perlengkapan negara yang diberi kewenangan itu dan hanya dapat dilakukan di wilayah kekuasaan alat perlengkapan negara itu. Dalam sistem ketatanegaraan yang berasaskan desentralisasi pejabat POLRI pada prinsipnya tidak dapat

²¹ Pasal 7, 9, dan 11 UU No. 22 tahun 1999.

²² Pasal 2 UU No. 22 tahun 1999.

²³ Pasal 7 ayat (1) jo. Pasal 8 ayat (2) Konsep RUU.

²⁴ Pasal 9 ayat (1).

²⁵ Lihat Pasal 8 ayat (1) Konsep RUU.

melaksanakan fungsi kepolisian di seluruh wilayah negara Republik Indonesia. Ia hanya dapat melaksanakan fungsi kepolisian di wilayah tugasnya.

Sekiranya fungsi POLRI merupakan fungsi pemerintahan yang didesentralisasikan kepada Daerah hal itu akan menimbulkan pertanyaan bagaimanakah kedudukan POLRI di Daerah itu. Jawaban pertanyaan itu ditentukan oleh siapa yang diberi kewenangan POLRI itu. Dalam sistem ketatanegaraan Pemerintahan Daerah yang berasaskan otonomi luas itu kewenangan pemerintahan, termasuk kewenangan kepolisian, merupakan kewenangan Daerah, dengan kata lain Daerahlah yang diberi kewenangan POLRI itu. Berdasarkan sistem ketatanegaraan itu tampak bahwa kedudukan POLRI di Daerah semestinya merupakan alat perlengkapan Daerah, yakni Perangkat Daerah, c.q. Dinas Daerah²⁶. Sebagai Dinas Daerah POLRI Daerah merupakan unsur pelaksanaan Pemerintah Daerah.²⁷

Kedudukan POLRI dalam sistem ketatanegaraan Pemerintahan Daerah yang desentralistik itu menentukan juga kedudukan POLRI di Pusat. Dalam sistem ketatanegaraan itu fungsi kepolisian tidak lagi merupakan fungsi pemerintahan yang bersifat vertikal. Sebagai akibatnya di tingkat Pemerintahan Pusat juga tidak perlu ada jabatan yang secara vertikal menetapkan sendiri kebijakan kepolisian. Dengan lain kata dalam sistem ketatanegaraan itu tidak tepat adanya pucuk pimpinan POLRI yang berkedudukan sebagai Menteri, yang berkedudukan langsung di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden. Dalam sistem ketatanegaraan berdasar asas negara kesatuan yang disertai asas desentralisasi pimpinan POLRI lebih tepat berada dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri, c.q. sebagai Direktur Jenderal Kepolisian.

Dalam sistem ketatanegaraan itu juga tidak tepat bila diterapkan ajaran catur praja dalam mengatur kedudukan POLRI, khususnya pucuk pimpinannya. Menurut ajaran catur praja keseluruhan kekuasaan pemerintahan negara (praja) dibagi menjadi empat (catur), yakni kekuasaan perundang-undangan, kekuasaan pemerintahan, kekuasaan kepolisian, dan kekuasaan kehakiman. Kekuasaan perundang-undangan adalah kekuasaan yang menetapkan hukum di dalam negara. Kekuasaan pemerintahan adalah kekuasaan yang melaksanakan hukum yang telah ditetapkan kekuasaan perundang-undangan. Kekuasaan kepolisian adalah kekuasaan yang menjaga agar hukum yang telah ditetapkan kekuasaan perundang-undangan dilaksanakan. Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang mengadili pelanggaran hukum yang telah ditetapkan. Dalam pelaksanaan catur praja itu kekuasaan kepolisian akan merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri di samping tiga kekuasaan yang lain. Dalam hal demikian kekuasaan kepolisian terlepas dari kekuasaan pemerintahan walaupun tugas keduanya sama-sama di bidang pelaksanaan hukum yang telah ditetapkan kekuasaan perundang-undangan. Di samping itu, dengan melakukan penyelidikan dan penyidikan, tugas kekuasaan kepolisian juga berkaitan dengan tugas kekuasaan kehakiman.

Dilihat dari sejarah perkembangan POLRI, mendukung pucuk pimpinan POLRI dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri sebagai Direktur Jenderal Kepolisian tampak sekali sebagai suatu kemunduran. Dalam sejarahnya²⁸ POLRI pernah merupakan bagian dari Departemen Dalam Negeri, pucuk pimpinan POLRI pernah berkedudukan sebagai Menteri, pucuk pimpinan POLRI pernah juga berkedudukan sebagai Panglima. Kedudukan pucuk pimpinan POLRI dalam Departemen Dalam

²⁶ Pasal 14 ayat (2) jo. Pasal 60 dst. UU No. 22 tahun 1999.

²⁷ Pasal 62 ayat (1).

²⁸ Harsja W. Bachtar, 1994, *Ilmu Kepolisian*, PTIK - Gramedia Jakarta, p. 37 dst.

Negeri sebagai Direktur Jenderal adalah lebih rendah dari kedudukan Menteri. Kalaupun kedudukan pucuk pimpinan POLRI sebagai Direktur Jenderal di lingkungan Departemen Dalam Negeri itu merupakan suatu kemunduran, kemunduran itu merupakan suatu konsekuensi dari sistem ketatanegaraan yang berlaku sekarang.

V. PENUTUP

Dari uraian di atas dapatlah disimpulkan bahwa pengaturan POLRI dalam Konsep RUU tentang POLRI tertanggal 16 Juni 1999, yang bermaksud hendak menyesuaikan diri dengan perkembangan hukum dan ketatanegaraan Republik Indonesia, tidaklah sesuai dengan sistem ketatanegaraan yang telah ditetapkan dalam UU no. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Sistem ketata-

negearaan yang melandasi UU no. 22 tahun 1999 adalah asas negara kesatuan yang disertai dengan asas desentralisasi sedang sistem ketatanegaraan yang melandasi Konsep RUU 16 Juni 1999 adalah asas negara kesatuan yang disertai asas sentralisasi.

Untuk menyesuaikan pengaturan POLRI dalam sistem ketatanegaraan UU no. 22 tahun 1999 perlu pendesentralisasian fungsi kepolisian kepada Daerah. Sebagai konsekuensi dari pendesentralisasian fungsi kepolisian itu kedudukan pucuk pimpinan POLRI menjadi berubah. Dalam sistem ketatanegaraan yang berlaku pucuk pimpinan POLRI tidak berkedudukan sebagai Menteri tetapi sebagai Direktur Jenderal dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri.

Yogyakarta, 30 Agustus 1999

DAFTAR PUSTAKA

Harsja W. Bachtar, 1994, *Ilmu Kepolisian*, PTIK - Gramedia Jakarta.
Sugeng Istanto, F., 1971, *Beberapa Segi*

Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Indonesia, Karyaputra, Yogyakarta.